

## L'OSCE

Plutôt en retrait pendant une quinzaine d'année après sa création, demeurant une enceinte de négociation de textes néanmoins essentielle, l'OSCE joue un rôle important depuis la fin du monde bipolaire dans la prévention des conflits et la gestion des crises parmi les États membres. Elle emploie actuellement environ 3000 personnes, qui travaillent pour la plupart directement sur le terrain sur dix-huit missions en Europe orientale, au Caucase, et en Asie centrale, en vue de promouvoir la démocratie et de faciliter l'établissement de sociétés civiles.

### I. De la CSCE à l'OSCE

#### 1.1. La création de la CSCE et la conférence d'Helsinki du 1<sup>er</sup> août 1975

Molotov, alors ministre des affaires des Affaires étrangères de l'URSS propose en 1954 une conférence paneuropéenne sur la sécurité collective. Pour Moscou, il s'agit d'obtenir une consécration du *statu quo* européen, des acquis de chacun et notamment des frontières de 1945. Mais cette proposition se heurte d'abord à la méfiance des États occidentaux et ce n'est que dans les années 1960-1970 qu'elle est relancée, grâce au progrès de la détente (notamment accord quadripartite fixant le statut de Berlin le 2 septembre 1971).

Le 3 juillet 1973 s'ouvre à Helsinki la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, dont les participants sont au nombre de trente-cinq : l'ensemble des États européens à l'exception de l'Albanie et d'Andorre, ainsi que les États-Unis et le Canada. Il en ressort un acte final, **la Déclaration d'Helsinki, le 1<sup>er</sup> août 1975**, énonçant trois séries de principes :

— **La sécurité politique**, qui regroupe l'inviolabilité des frontières, le *statu quo* territorial des États, l'égalité souveraine et le respect des droits inhérents à la souveraineté, l'interdiction du recours à la menace ou à l'emploi de la force. Si l'URSS n'a pas obtenu à Helsinki la consécration de ses annexions puisque celle des pays baltes n'a pas été reconnue, l'inviolabilité des frontières a été proclamée, ce qui permettait à Moscou de penser que rien ne changerait.

— **Le domaine économique** : il s'agit de développer les échanges commerciaux et de réduire les droits de douane. La question de la coopération dans les domaines scientifiques, technologiques ou de l'environnement est également abordée. Sans doute, l'URSS aurait souhaité par ce biais accéder à certaines techniques occidentales, mais le climat international très défavorable au lendemain de la conférence ne permet pas la mise en œuvre des objectifs définis.

— **La « troisième corbeille » concerne le domaine humanitaire et celui des droits de l'Homme**, elle traite ainsi des contacts entre les personnes (réunions de famille, mariages entre citoyens d'États différents) et de l'information. Si le principe de non-ingérence peut en limiter sa portée, elle a tout de même joué un très grand rôle dans l'émergence des dissidents à l'Est qui y prennent appui en demandant à leurs gouvernements qu'ils respectent leurs engagements.

#### 1.2. Le rôle de la CSCE durant la Guerre froide

La même année 1973, à Vienne, commencent les négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des armements (MBFR — *Mutual Balanced Forces Reduction*). En effet, aux États-Unis, des pressions sont faites afin d'alléger la présence militaire sur le territoire européen ; or, tant que se déroulent des conversations avec l'Est dans le cadre de la mise en place de la CSCE, toute réduction unilatérale par l'Amérique affaiblirait sa position face à l'URSS. Les MBFR se déroulent d'alliance à alliance (Pacte de Varsovie, Alliance atlantique), non entre les États en tant que tels. Ainsi, émerge d'un côté l'Europe de l'Atlantique à l'Oural comme terrain d'échanges, alors que de l'autre, la division de l'Europe reçoit un statut quasiment juridique.

Malgré un regain de tension, trois conférences sont organisées, qui permettent de préparer l'après-1990.

— A **Belgrade, du 4 octobre 1977 au 9 mars 1978** : le président Carter y lance sa diplomatie des droits de l'Homme, alors que le régime de Brejnev vieillissant se durci.

— A **Madrid, du 11 novembre 1980 au 9 septembre 1983** : sept jours après l'élection du président Reagan, dans le contexte de la crises des euromissiles et de la violation des droits de l'Homme en Europe de l'Est avec la proclamation par le général Jaruzelski de l'état de guerre en Pologne, le 13 décembre 1981.

— A **Vienne, du 4 novembre 1986 au 15 janvier 1989**, alors que *Glasnost* et *Perestroïka* commencent à faire sentir leurs effets, et que Gorbatchev multiplie les signes de dialogue. L'URSS change radicalement d'attitude et accepte d'informer la CSCE.

**Par cette quasi institutionnalisation, la CSCE devient l'enceinte d'une négociation multilatérale Est-Ouest en matière de droits de l'homme.** Si les engagements adoptés sont dépourvus de tout caractère contraignant, chacun, et l'Union soviétique en premier lieu, doit justifier sa mise en œuvre des principes arrêtés en commun.

En outre, la CSCE évoque les questions de sécurité sous l'angle politique. C'est pour cela que la France, au début des années 1980 propose une Conférence sur le désarmement en Europe : la CSCE présente le double avantage d'une participation des États en tant que tels et non des blocs et d'une aire géographique qui va de l'Atlantique à l'Oural. De janvier 1984 à septembre 1986 se déroule à Stockholm cette Conférence, qui s'achève par l'adoption d'un document sur les mesures de confiance.

Dans cette lignée, s'ouvre la **Conférence sur les forces conventionnelles et les mesures de confiance en Europe**, à Vienne, le 6 mars 1989 (FCE – CFE), qui symbolise l'émergence d'un nouvel ordre européen fondé sur une coopération entre l'Ouest et l'Est. La procédure combine la formule des MBFR et celle de la CSCE :

— un forum associant tous les États participants à la CSCE discute des mesures de confiance,  
— une autre enceinte comprenant les 16 membres de l'Alliance atlantique et les 7 du Pacte de Varsovie négocie les plafonds d'armements.

→ le **19 novembre 1990**, à Paris, les 22 États membres des deux alliances (l'Allemagne est réunifiée) signent une déclaration d'amitié. En outre est signé un traité FCE concernant notamment des plafonnements régionaux d'armement.

### ***1.3. L'institutionnalisation de l'OSCE***

— Adoptée à Paris, **La Charte pour une nouvelle Europe du 21 novembre 1990** fixe les principes du nouvel ordre européen. Elle met l'accent sur les droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit. Surtout, il y est proclamé la fin de la confrontation entre l'Est et l'Ouest.

— Le 30 juin 1991, le Conseil de la CSCE établit un mécanisme de consultation et de coopération concernant les situations d'urgence.

— A Helsinki, en juillet 1992, les participants adoptent un texte intitulé « les défis du changement », dont l'objet est principalement d'affirmer le caractère global et indivisible de la sécurité en Europe. Lors de ce sommet, 29 États (outre l'Alliance atl. et l'ex-Pacte de Varsovie, les États européens issus de l'URSS) concluent un accord plafonnant les effectifs de leurs forces armées terrestres et aériennes.

— **Les 5 et 6 décembre 1994, le sommet de Budapest transforme la CSCE en OSCE.** La Russie — qui n'est pas membre de l'OTAN — est très attachée à cette évolution, car elle espère que l'OSCE sera le cadre privilégié pour aborder les questions de sécurité européenne, à laquelle sera subordonnée l'Alliance atlantique, mais elle déchantera rapidement.

— Le **19 novembre 1999** une **Charte européenne pour la sécurité et la prévention des conflits** est adoptée au sommet de l'OSCE à Istanbul.

## **II. Le fonctionnement et le rôle actuels de l'OSCE**

### ***2.2. Les aspects institutionnels***

L'objectif a toujours été d'utiliser une diplomatie institutionnalisée selon les principes du droit international classique.

Chaque année, l'un des ministres des affaires étrangères de l'OSCE est sélectionné pour exercer la présidence et le coordination de l'OSCE, les Pays-Bas en 2003, il est assisté d'une troïka ministérielle (le Portugal et la Bulgarie en plus des Pays-Bas, en 2003), soutenue par le Secrétaire général. De plus :

- une **réunion des chefs d'États ou de gouvernements** a lieu tous les deux ans, les autres années, ce sont les **ministres des Affaires étrangères** qui se retrouvent,
- le **conseil permanent** est l'instance de gouvernement principale, qui se rassemble à Vienne (bureaux à Prague également) une fois par semaine pour décider des grandes orientations,
- une **assemblée des parlementaires** des pays membres, dont le conseil est à Copenhague, se réunit tous les ans pendant cinq jours.

**Des forums de coopération** se réunissent régulièrement, en matière :

- de sécurité à Vienne toutes les semaines pour discuter des aspects militaires et de sécurité.
- d'économie, annuellement à Prague autour des problèmes économiques et environnementaux menaçant la stabilité des États,

En outre, depuis le 2<sup>e</sup> sommet d'Helsinki, un Haut commissariat est chargé des minorités, le bureau de Varsovie traite de la question des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme, et un représentant pour la liberté des médias (Vienne) doit s'assurer que les États membres respectent les principe d'égalité dans la presse écrite et audiovisuelle.

Enfin, une Cour de conciliation et d'arbitrage, fut créé en 1992 par Badinter (Genève).

L'OSCE développe des relations de partenariat avec des États méditerranéens : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Maroc, Tunisie ; et asiatiques : Japon, Corée du Sud et Thaïlande.

A mesure que l'OSCE s'est développée, le budget dont elle dispose est passé de 12 millions € en 1993 à 187,5 millions pour l'année 2003. Plus de 80 % lui sert à financer ses actions. Les sources en sont les participations régulières des États membres, selon une échelle de répartition proportionnelle. En 1997, une seconde échelle a été introduite, destinée au financement des missions de grande envergure, telles que les missions concernant la Bosnie-Herzégovine, la Croatie ou le Kosovo.

## ***2.2. Le rôle actuel de l'OSCE***

L'OSCE doit trouver sa place dans le foisonnement des organisations européennes, c'est-à-dire occuper des créneaux particuliers telle que l'organisation d'une vie politique démocratique (en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo) ou le passage de l'économie russe à une économie de marché.

[Elle permet par ce biais d'accélérer l'intégration européenne à l'Est]

**Le respect de la démocratie et des droits de l'Homme** demeure primordial concernant de nombreux États issus de l'URSS. Les États sont engagés à fournir des informations sur la façon dont ils s'acquittent de leurs obligations internationales en la matière. L'OSCE peut envoyer des experts et fournit des aides pour les processus électoraux et en matière juridique. En Asie centrale, l'accent a été mis sur la lutte contre la corruption et les trafics qui affectent le secteur des armes et de la drogue.

**La protection des minorités nationales** est vite devenue une priorité pour établir une paix durable en Europe. Un Haut Commissaire chargé des minorités exerce une fonction d'alerte (La Haye). Cette fonction d'abord exercée par l'ancien ministre des Affaires étrangères néerlandais Max von des Stoel est assurée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001 par un diplomate suédois, Rolf Ekéus. Il peut offrir sa médiation ou adresser des recommandations aux gouvernements concernés. En outre, l'OSCE est chargée de superviser la mise en œuvre du Pacte de stabilité en Europe adopté par cinquante-deux États à l'initiative de la France le 21 mars 1995, qui vise à régler les problèmes de frontières et de minorités victimes des découpages territoriaux à leur détriment. Parmi les interventions de l'OSCE, on peut citer : le conflit entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie à propos de l'enclave arménienne du Haut-Karabakh, Le problème des revendications des Abkhazes en Géorgie, qui veulent leur indépendance ; de même, celles des Ossètes du Sud qui souhaitent être rattachés aux Ossètes du Nord, le conflit tchétchène, la protection des minorités dans les pays baltes.

— **Le règlement pacifique des différends.** La convention de Stockholm du 15 décembre 1992, entrée en vigueur le 5 décembre 1994, crée une Cour de conciliation et d'arbitrage, qui est en réalité une simple liste d'arbitres et de conciliateurs. Son intérêt principal réside dans l'article 20 § 1 qui

permet à un État de façon unilatérale de mettre en œuvre un processus de conciliation qui devient de ce fait coercitif pour les toutes les parties.